SENADO

SECRETARIA

DIRECCION DE COMISIONES

XLIIIa. LEGISLATURA

CUARTO PERÍODO

CARPETA Nº 915 DE 1992

COMISION DE HACIENDA - INTEGRADA -

DISTRIBUIDO Nº 2009 DE 1993

COPIA DEL ORIGINAL SIN CORREGIR

ABRIL DE 1993

BANCO CENTRAL DEL URUGUAY

CARTA ORGÁNICA

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION DEL DIA 1º DE ABRIL DE 1993

25 x

A S I S T E N C I A

Preside : Señor Senador Juan Carlos Blanco -ad hoc-

Miembros : Señores Senadores Alvaro Alonso, Danilo Astori, Federico Bouza, Carlos Cassina y Alberto Zumarán

Invitado especial : Señor contador Ricardo Pascale

Secretaria : Señora Raquel Suárez Coll

Ayudante : Señora Teresa Paredes

---

lt.

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 10 y 15 minutos)

Nuevamente, en nombre de la Comisión, me complace dar la bienvenida al Contador Ricardo Pascale y agradecerle su comparecencia, a efectos de continuar su informe con respecto al proyecto de ley de Carta Orgánica del Banco Central, actualmente a consideración de esta Comisión.

Recuerdo que en la sesión pasada el señor senador Astori planteó una consulta específicamente relacionada con la vinculación entre las competencias y atribuciones del Banco Central y del Ministerio de Economía y Finanzas en el manejo de la política monetaria y crediticia. Creo que este era el punto sobre el cual se requirió un comentario al contador Pascale, sin perjuicio de cualquier otro que él estimara necesario realizar, en función de la muy interesante exposición que brindara en la sesión pasada.

SEÑOR PASCALE.- Reitero el honor que es para mí concurrir a esta Comisión.

Para refrescar un poco la memoria sobre lo que habíamos hablado en la sesión pasada, voy a hacer un brevísimo resumen acerca de los aspectos más importantes de este proyecto de ley. En cuanto a sus artículos, ellos ya fueron comentados en detalle en la sesión pasada;

por lo tanto, salvo que los señores senadores quieran formular alguna pregunta, me voy a referir concretamente a algunos de los puntos más importantes.

Pienso que el aspecto central es el que brega por la mayor independencia del Banco, estableciendo sus fines. Como los señores senadores saben lo esencial es que este punto contiene, básicamente, dos o tres elementos. Uno de ellos es el tope de los adelantos al Gobierno Central, que es recogido por este proyecto de ley en su artículo 61. Estaríamos hablando de la posibilidad de poner un tope al crédito del Gobierno Central, que se podría decir es la piedra angular. Otro de los elementos que contribuye a la independencia de los bancos centrales, se relaciona con la definición de los fines y objetivos básicos que éstos deben tener --que en general son recogidos por la Legislación Comparada--, y que son promover la estabilidad interna de la moneda, lo que sería el símil de mantener la inflación reducida, así como su estabilidad externa, o sea, la relación con las monedas de otros países. Por otro lado, esta independencia propende a no entorpecer el sistema de pagos internos y externos de la República, que puede traer serios efectos.

En definitiva, esta es la estrategia de independencia de los bancos centrales, que tiene un origen o historia que los señores senadores conocen mejor que quien habla. Todo este tipo de vuelcos normativos marcados hacia una dirección, normalmente suceden con posterioridad a que los países o sus economías hayan sufrido contrastes más o menos importantes que los lleva a priorizar como en este caso, el tema la estabilidad de la moneda.

Por esa razón, este proyecto de ley pretende darle esas características particulares a la independencia del Banco Central.

En cuanto a la forma de nombramiento del Directorio del Banco Central, como ya había mencionado, pienso que su Presidente debe durar cinco años. Seguramente, en la sesión pasada no me expresé bien --por lo que hago esta aclaración para que quede constancia en la versión taquigráfica--, pero considero que el resto de los miembros debe rotar

Por otra parte, está el tema de si el nombramiento de la Presidencia del Banco debe coincidir con el Gobierno. A mi juicio, este asunto es de carácter político y los señores senadores podrán apreciar si eso puede ser positivo o no.

Sin lugar a dudas, el punto que se destaca al estar en régimen de independencia son las relaciones del Banco Central --un banco tan independiente con fines precisos y poderes tan importantes-- con el aparato administrativo del Estado en ocasión de la toma de decisiones. El proyecto de ley propone una solución, que es el Parlamento, a través de su Cámara Alta, que resolverá un eventual diferendo entre el Gobierno y el Banco Central. Básicamente, este es un tema de inflación. En este sentido, esta solución se acerca al estilo americano. Como decíamos en la sesión pasada, el Banco Central americano tiene relaciones con el Gobierno Central, pero mucho más las tiene con el

Parlamento, con su Comité de Finanzas y de Banca, ya que permanentemente está respondiendo el Presidente del Banco Central. Esto sucede porque según la lógia americana, el Parlamento le dio sus poderes al Gobernador del Banco Central o a la Reserva Federal. Por lo tanto, es el Parlamento quien debe controlar que las facultades que le otorgó al Banco Central se cumplan.

El segundo elemento importante de este proyecto de ley, es de la superintendencia. A este respecto, quisiera hacer dos o tres reflexiones. Estimo que podría haber un punto de secancia entre la jerarquía del Directorio del Banco Central y la normativa, que debe estar en manos de la superintendencia. Esta última podría actuar en todo aquello que sean normas prudenciales y de información. En cambio, el Banco Central lo podría hacer en la normativa relacionada con los instrumentos de política económica que los fines de la ley le atribuyen. En este contexto, habría que refinar algunos aspectos relativos a la autorización de nuevas casas financieras. Aparentemente, la primer versión de la redacción del proyecto de ley tiene algunas diferencias con la Ley Nº 16.327 aprobada en la Legislatura pasada --que señalé con detalle en la sesión anterior-- en el sentido de que, por ejemplo, el superintendente del Banco podría autorizar una sucursal de un banco extranjero, cuando en realidad la solución de la Ley anterior es dietápica, ya que prevé que dicha autorización debe provenir del Poder Ejecutivo, previo dictamen del Banco

Central, y luego, la habilitación, una vez que se cumplan lo requisitos básicos para poder funcionar, es otorgada por el Banco.

El último punto que quería remarcar es que es muy difícil distinguir el poder sancionatorio, como bien señalaba el señor senador Astori en la sesión pasada. Creo que este poder en temas de cierta envergadura, debe estar en manos del Directorio del Banco Central. Por ejemplo, en el caso de la intervención de una casa financiera, que es una decisión grave y delicada.

También existen decisiones sancionatorias muy simples, como puede ser poner una pequeña multa porque no se entregó una información a tiempo, sino que se atrasó unos días. Este tipo de sanciones sí pueden quedar en manos de la superintendencia. Pero hay una zona gris bastante extensa que incluye, por ejemplo, la situación de un banco que no estuviera en términos de encaje durante cierto período, lo que conlleva multas de mayor importancia y trae aparejados determinados efectos sobre la política monetaria y sobre la conducta del Banco. En estos casos, la situación se torna más compleja y el tema no es tan claro. En caso de dudas, la decisión correspondería al Banco Central, o sea, que el que debe sancionar tiene que ser el de mayor jerarquía. Entonces, como ya dije, hay puntos grises que no son fáciles de distinguir.

Estos eran los comentarios que quería realizar como una síntesis de lo que habíamos hablado en la sesión anterior.

SEÑOR ASTORI.- Solicité que nos acompañara nuevamente el contador Pascale porque no es un secreto para nadie

la experiencia que él tiene en esta materia, además de sus conocimientos teóricos, y prueba de ello es la riqueza de conceptos que nos ha vertido hasta ahora acerca de este tema.

Luego de realizada esta introducción, quiero plantearle al señor contador Pascale la misma inquietud a la que hice referencia en la sesión pasada.

Comparto prácticamente en todo el sentido de los conceptos que ha vertido hasta ahora el contador Pascale. Al respecto, existe un punto medular que es el que tiene que ver con las relaciones del Banco Central con la conducción económica del país.

Personalmente, declaro que comparto la línea de ir progresando hacia una creciente independencia del Banco Central. Mi duda fundamental radica en si esta carta orgánica que estamos discutiendo hoy --y que será la primera del Banco Central en la historia del Uruguay-- podría dar un salto tan grande como el que se propone en este proyecto de ley, particularmente en materia de política económica, esto es, en cuanto al papel que el Banco Central está llamado a desempeñar en el marco de esa política.

Considero que el capítulo II del proyecto es fundamental. y específicamente pienso que el artículo que concede o atribuye al Banco Central las facultades de diseñar y aplicar las políticas monetaria, cambiaria y crediticia es extremadamente riesgoso, sobre todo a esta altura de la evolución de la economía y la sociedad uruguayas. Además, parto de la base de que realmente no veo al Senado dirimiendo conflictos --si es que se plantean-- en estas áreas.

El señor contador Pascale sabe muy bien que en el momento actual el instrumento fundamental de la política monetaria

es la herramienta cambiaria, así como también sabe que cuando él presidía el Banco Central, no era así; y probablemente en el futuro vuelva a no ser así. En todo caso, ocurra o no este hecho, observo en este proyecto una suerte de instauración legal de la actual política económica, en el sentido de que se le atribuye al Banco Central el diseño y la aplicación de las política monetaria y cambiaria, a la luz de lo que hoy es la concepción que alienta dicha política.

Me preocupa el hecho de que si en el futuro un gobierno del Uruguay decide regular la política monetaria en base a una utilización diferente de las mismas herramientas pueda tropezar con un obstáculo muy importante que plantea esta carta orgánica y pueda dejar virtualmente desarmado a quien debe encabezar la conducción económica del país, es decir, el Ministerio de Economía y Finanzas.

En lo que tiene que ver con la política crediticia, tengo aún más dudas. Digo esto porque por ejemplo los topes fijados por el artículo 61 de este proyecto de ley --tal como lo señalaba hace un momento el contador Pascale-- son fundamentales para la independencia del Banco Central. Desde ya, digo que se podrá discutir acerca del porcentaje, aunque personalmente señalo que estoy de acuerdo con el establecido. Sin embargo, aquí estamos haciendo otra cosa, mucho mayor: le estamos encomendando al Banco Central el diseño y la aplicación de toda la política crediticia. Si leo un artículo de determinado proyecto en el que se expresa que el Banco Central "diseñará" la política crediticia, deduzco que se le está atribuyendo al Banco Central la política crediticia a seguir con los productores

rurales, por ejemplo. Debo decir que no entiendo otra manera de emplear el verbo diseñar, referido a la política crediticia. Esto quiere decir que se está dando al Banco Central la posibilidad de establecer condiciones diferenciales de crédito.

Entiéndase bien que comparto la idea de que el Banco Central tiene que jugar un papel fundamental en el control de la aplicación de la política crediticia. Sin embargo, la utilización de los verbos "diseñar" y "aplicar" cambia bastante el panorama.

Concretamente, quisiera conocer la opinión del señor contador Pascale con respecto a este punto que considero medular, sabiendo incluso que en los modelos que han inspirado este proyecto la situación no es exactamente igual. Por ejemplo, en la sesión pasada se señaló que en Alemania la política cambiaria es un resorte de la Secretaría de Economía y no del Banco Central. Asimismo, se indicó que la política crediticia no es diseñada en el Banco Central, sin perjuicio de que éste posee herramientas fundamentales para controlarla y "entubarla" --perdóneseme esta expresión-- en caso de que existan desvíos o extralimitaciones en su aplicación.

Quiero decir que comprendería perfectamente el hecho de que se atribuyera al Banco Central el diseño y la aplicación de la política monetaria, la aplicación de la política cambiaria --no el diseño--y, por supuesto, herramientas de control en materia crediticia. Sin embargo, no comparto la versión actual de las atribuciones.

De todas formas, como bien lo señaló el señor Presidente de la Comisión en la sesión pasada, el objetivo de esta reunión

no es polemizar. Por lo tanto, me limito a consultar al señor contador Pascale acerca de los puntos que considero medulares.

SEÑOR PASCALE.- He seguido muy atentamente los comentarios realizados por el señor senador Astori que, como él bien manifestó, son medulares.

Hace un momento señalamos que el tema de la independencia del Banco Central surge como respuesta jurídica y legal a los efectos de institucionalizar un régimen más autónomo, teniendo en cuenta las grandes catástrofes financieras y desórdenes monetarios que han tenido lugar en gran cantidad de países y que provocaron hiperinflaciones, etcétera.

La independencia a la que me he referido --y con la que estoy de acuerdo, en términos generales-- no quiere decir que puedan llegar a existir contradicciones manifiestas con la política económica general del país, porque esto no sería bueno para el país. A este respecto, señalo que me gusta la redacción de la carta orgánica del Banco Central de Alemania, que textualmente expresa: El Banco Central de Alemania deberá apoyar la política económica general del Gobierno Federal, siempre que sea compatible con sus funciones". Como se puede observar, lo que se plantea es un poco diferente a lo que surge de este proyecto, ya que en él se habla de que el Banco Central "procurará coordinar". En el caso de Alemania, el gobierno posee una política, que debe ser apoyada por todos los organismos que están vinculados con la política económica, aunque sin violentar los fines de cada uno.

El Banco Central de Alemania es visto como uno de los más ortodoxos del mundo y es por eso que traigo a colación

la forma en que ha redactado la carta orgánica en la que se hace referencia a este tema.

Por otra parte, el Banco Central de Alemania se ha preocupado por lograr una coordinación en el sentido de que, por ejemplo, su Presidente sea invitado a las reuniones del Gobierno Federal. Por otro lado, altos funcionarios de ese gobierno pueden presenciar --con voz, pero sin voto-- las reuniones de las autoridades del Banco. Entonces, existe una preocupación real en torno a estos aspectos que, a la postre, deriva en soluciones políticas; por ejemplo, hace un tiempo contamos con la presencia en nuestro país del señor Karl Otto Pell, que fue Presidente del Banco Central de Alemania durante muchos años.

En ocasión de la reunificación de las dos Alemanias, el Gobierno Federal llevó adelante una política muy definida, quizás más inspirada en un objetivo político, a fin de consolidar las dos Alemanias, lo que provocó la renuncia del Presidente del Banco Central. Sin embargo, su sucesor mantuvo la misma política en cuanto a tasas de interés. Suele suceder que esto termina en un conflicto aun en países muy evolucionados, que tienen una larga cultura, que han sufrido guerras y que han sabido lo que es una inflación de muchos dígitos por día. En este sentido, el proyecto de ley que está a estudio plantea algunas soluciones.

A mi juicio, estimo que el Banco Central debe ser autónomo e independiente, pero teniendo la prudencia y la ponderación de ubicarlo en el contexto del país y del Gobierno.

El señor senador Astori se refirió a un punto específico, como es el diseño y aplicación de la política crediticia del Banco Central. La misma abarca el crédito al Estado y al sector privado. En cuanto al primero, fija taxativamente un tope y con respecto al segundo establece una norma muy detallista cuando dice "diseñará y aplicará". Por otro lado, cuando se refiere a las potestades y a los instrumentos que maneja el Banco Central --la semana pasada me refería a ellos-- no trata el tema de los instrumentos vinculados a la política crediticia para el sector privado, ya que en el artículo 35 faltan algunos de ellos.

Con respecto a la política crediticia comparto

lo que dice el señor Senador Astori en cuanto a que se debe tener cierto cuidado en la expansión del crédito, porque un crecimiento de éste por encima del aumento del producto puede llevar a una cierta burbuja de crecimiento, pero a la postre desencadena en una cierta acción inflacionaria. Estoy de acuerdo con que el Banco Central diseñe los límites, así como al Gobierno no le indica cómo debe gastar el dinero, sino que simplemente no le presta más del 10%. O sea que debe haber un control del crédito porque afecta la estabilidad de la moneda, pero en lo que tiene que ver con el diseño, cómo van a ser los créditos, a quiénes serán otorgados o si ha alguna variedad que el país quiera darse, la redacción no es tan feliz como se hubiera querido. En caso de duda, será el Senado o el Parlamento quien dé una solución al tema. En teoría es una solución democrática, puesto que los representantes de la Cámara Alta entienden conveniente que el país, en un balance de objetivos, sacrifique el inflacionario en aras de otros, mientras que en otro momento puede priviligiar el objetivo inflacionario. En esta caso sería el pueblo el que estaría definiendo a través de sus representantes. Creo que ésta es una solución que aunque todavía no se ha aplicado, puede ser útil.

SEÑOR ASTORI.- Este razonamiento que acaba de hacer el contador Pascale, ¿sería aplicable también al caso de la política cambiaria? Me pregunto si no es una extralimitación atribuirle al Banco Central el diseño de la política

cambiaria y si sería aconsejable en el marco de esa prudencia para ubicar a éste en su contexto --tal como lo expresó el contador Pascale--, otorgarle la aplicación de una política cambiaria que debe diseñar la autoridad económica y no la autoridad monetaria? ¿No sería mucho más prudente que no fuera el Banco Central quien hiciera el diseño de la política cambiaria, sino exclusivamente su aplicación en el marco de sus objetivos, como es el de preservar la estabilidad de la moneda?

SEÑOR PASCALE.- Deseo señalar que estas políticas pierden mucho de su importancia cuando se "tranca" el déficit fiscal. Es decir que cuando esto sucede, la política monetaria se siente aliviada.

SEÑOR ASTORI.- Por supuesto.

SEÑOR PASCALE.- El problema se presenta cuando existe mucho déficit y se debe diseñar una política monetaria distinta. Por eso el gran pivote de la autonomía del Banco Central es ese límite infranqueable más allá del cual el Gobierno Central no puede recibir más crédito.

En lo que tiene que ver con las política cambiaria y monetaria, pienso que el Gobierno Central tiene mucho que opinar. Creo que para extrapolar políticas de otros países muy diferentes al nuestro, debemos ser prudentes.

Las políticas cambiaria y monetaria están íntimamente vinculadas, y con respecto a esto me surge la siguiente duda. Por ejemplo, supongamos que hubiera un tipo de cambio fijo --el peso en su cotización con el dólar, por ejemplo, va a ser equis--, entonces el Banco Central pierde el control de la cantidad de dinero, porque

la gente compraría o vendería más dólares a esa cotización. Si el tipo de cambio fuera fluctuante, más deslizante, y la paridad del tipo de cambio tiene que ver con la cantidad de dinero, sucede lo contrario del caso anterior.

Vemos que son algo así como contracaras una de la otra y algunas veces se habla de política monetaria incluyendo a la política cambiaria como un apéndice, aunque no sea estrictamente así.

Como comprenderán los señores senadores, esto es la teoría; la vida práctica es mucho más ecléctica y comprometida y no existen divisiones tan tajantes, por ejemplo, entre tipo de cambio fijo y fluctuante. Muy a menudo estamos en situaciones híbridas: el Banco Central interviene o se da una flotación más o menos sucia. Creo que este es un tema muy vinculado a la política monetaria, que es mucho menos importante cuando el Gobierno Central está "topeado", porque en ese caso la política cambiaria accede a la política monetaria y pierde gran parte de su estridencia.

De todas formas, debe haber un grado de coordinación alto.

Lo que debemos tener claro es que el país tiene límites cada vez más estrechos en el manejo de estos temas y toda la coordinación que tengamos es poca para llevar adelante los problemas.

Mi preocupación es que, pretendiendo tener mayor estabilidad, terminemos teniendo una gran desestabilización, si no tenemos una buena coordinación. De ahí la preocupación germana, aun con la tradición que tienen, por mantener la coordinación. En este tema, de hecho, siempre privó el poder político. Lo mismo le ocurrió al señor Volker, quien había sido nombrado por Carter. Llega el momento en que estos hombres, que tienen mucha personalidad y una capacidad muy grande, encuentran un "frente frío" en el resto del Gobierno y, entonces, se retiran. Esto mismo acaba de ocurrir en Alemania. Es decir, que cuando el poder político va hacia otra línea, porque en ese momento se entiende que la

prioridad está en otro tema, sucede lo que ha ocurrido en Alemania, cuando se unió el marco con lo que se llamó inadecuadamente "el marquito", que era el de la Alemania Oriental: se entendió que se iban a crear una serie de problemas monetarios como, efectivamente, ocurrió. Por esa razón el Ministro entendió que no se debía actuar así y planteó una alternativa. El poder político consideró que la prioridad en el tema era la reunificación alemana, aunque hubiera que sacrificar otro punto, y así se decidió.

Creo que, en definitiva, los temas económicos pasan por las decisiones políticas. Así, la Comunidad Económica Europea se creó, no porque los economistas lo decidieran, sino porque los líderes políticos de la postguerra pensaron que no era posible seguir confrontando franceses con alemanes o ingleses con italianos. En consecuencia, idearon un mecanismo que los hicieran dependientes unos de otros, aunque económicamente, en un primer momento, eso no fuera lo mejor. Luego, solicitaron a los economistas que lo diseñaran. Repito que la génesis de la Comunidad Económica Europea fue absolutamente política y fue una decisión tomada con el fin de no entrentarse más.

más. Ahora vuelven a resolver el problema del franco y del marco de una forma más o menos política a efectos de no volver a dividir a Europa y para que no se repita el fantasma de los enfrentamientos.

Reitero que la política cambiaria está muy vinculada a la monetaria y el tema es más significativo cuando el crédito del Gobierno Central está topeado.

SEÑOR PRESIDENTE.- En nombre de la Comisión y en el mío propio agradezco al contador Pascale su comparecencia y los valiosos comentarios que nos ha hecho y que serán de mucha utilidad para nuestro trabajo.

Queda terminada la sesión.

(Es la hora 10 y 53 minutos)